A eficiência das empresas estatais

SIMON SCHWARTZMAN

Poucos terão notado, há alguns dias, a notícia de que o governo federal teria proibido a Petrobrás de continuar com a campanha que, sob o lema "a luta continua", tratava de fortalecer a imagem da empresa ante a opinião pública. Na crise de combustíveis em que vivemos, a Petrobrás tem sido objeto de críticas intensas pelos órgãos formadores de opinião e, fechada sua possibilidade de resposta por via publicitária, ela fica, aparentemente, inerme e impotente ante os ataques de seus críticos. Com isto, a ignorância dos comuns mortais a respeito de a quantas anda a principal responsável por nossa política energética continua ainda maior, pois não existe nenhuma informação de que o governo pretenda substituir os dados de uma campanha publicitária, necessariamente favorável a quem a faz, por outra forma mais adequada de esclarecimento à opinião pública.

Na ausência de maiores informações, vale a pena lembrar que boa parte das críticas que são tradicionalmente dirigidas à Petrobrás e a outras empresas estatais não partem de um conhecimento real e objetivo de como têm operado estas empresas, mas sim de um pressuposto bastante genérico, que é o de que as empresas públicas são necessariamente ineficientes, enquanto que as empresas privadas são, também por necessidade, mais eficientes e produtivas. Este pressuposto tem alguns componentes de verdade, e muitos equívocos, que vale a pena esclarecer.

A verdade é que os mecanismos de mercado competitivo, quando funcionam, exercem uma seleção natural que elimina os menos eficientes. Uma empresa que produz mais caro, ou artigos de menor qualidade, não agüenta a concorrência, e por isto tem de melhorar seus padrões ou sair do mercado. No entanto, nem todas as empresas privadas estão sempre em situações competitivas, e nem todas querem, necessariamente, permanecer no mercado.

Esta situação é bastante freqüente no Brasil. Um grande número de empresas privadas funciona graças a contratos exclusivos com o governo ou monopólios virtuais que exercem sobre certos ramos de atividade. A existência de incentivos fiscais e financiamentos de toda ordem faz com que o risco de muitos empreendimentos privados no Brasil sejam mínimos ou nulos. Nestas condições, os incentivos do mercado competitivo em prol da maior eficiência deixam de existir. Durante muitos anos funcionou no Brasil a idéia de que bastaria acumular um volume suficientemente grande de recursos nas mãos de alguns grupos econômicos para que entrássemos na era do capitalismo mais avançado e mais eficiente. O tempo mostrou que as grandes fortunas formadas por estes processos dificilmente se transformaram em investimentos produtivos. As grandes falências, as "operações de saneamento" que o governo teve de fazer tantas vezes a custos altíssimos e a própria "ciranda financeira", sob a qual vivemos e que alimenta nossa inflação, são reflexos dos equívocos desta tentativa de gerar, pelas facilidades governamentais, as bases de nosso capitalismo moderno.

Faltou a competição dos mecanismos de mercado, mas não só isto. O exemplo sempre citado que o Brasil deveria seguir era o do Japão, e o Japão nunca teve uma economia competitiva. O exemplo japonês lembra que existe um outro ingrediente fundamental para o funcionamento de uma economia eficiente, que é a existência de uma ética de trabalho e de produtividade. O capitalista clássico não é somente o empreendedor que busca seu lucro, mas também alguém que está interessado na consolidação e fortalecimento, a longo prazo, de seus investimentos. Isto é muito distinto do especulador que entra no mercado para dar um grande golpe, levantar uma fortuna e ir viver a boa vida nas Bahamas ou na Côte d'Azur. O segundo está muito mais interessado no lucro do que o primeiro, mas a atividade produtiva, enquanto tal, não lhe interessa. Ele é capaz, assim, de prejudicar sua própria empresa, em benefício da satisfação imediata de seus desejos de consumo. Não é este, evidentemente, o tipo de capitalista que lidera a indústria japonesa.

Se a existência de uma ética de trabalho e produtividade explica a eficiência de um sistema capitalista não competitivo, ela também poderia garantir o funcionamento de empresas estatais como a Petrobrás. Afinal, os capitalistas japoneses participam de uma grande competição que não é tanto econômica quanto política, ou seja, a de conquistar e garantir o lugar do Japão como potência econômica de primeira grandeza. Da mesma forma, as empresas estatais participam, em princípio, de uma grande luta, que é a de desenvolver e modernizar o país. Não seria esta uma motivação suficiente para garantir-lhes a eficiência e a qualidade de trabalho de que necessitam?

Esta é, sem dúvida, uma condição necessária, ainda que não suficiente. É necessário que empresas mantidas com dinheiro público, e que tenham funções socialmente relevantes a desempenhar, não sejam colocadas em situações que desmotivem seus funcionários, pelo esvaziamento do sentido ético e político-social de seu trabalho. E é sem dúvida difícil manter este sentido de missão quando ataques sobrevêm de todos os lados e não existe oportunidades de defesa.

Mas só isto não basta. O caminho do inferno, como sabemos, está coberto de boas intenções, e elas podem ocultar os maiores equívocos. Um substituto indispensável para a competição do mercado é o escrutínio constante e profundo das atividades destas empresas por parte dos setores mais articulados e interessados da opinião pública. O exemplo mais claro disto, na nossa experiência, é o malfadado acordo nuclear. Feito de forma secreta, excluindo tanto a opinião pública mais ampla quanto a avaliação e o juízo dos especialistas, o acordo levou a um conjunto de decisões técnicas, econômicas e políticas aparentemente as mais desastrosas. Manter um empreendimento deste porte e com as implicações que tem aberto ao escrutínio público é, sem dúvida, complicado e trabalhoso. Mas a experiência, não só nossa como internacional, mostra que este é o preço que deve ser pago, porque o custo das decisões secretas é ainda maior.

Se o escrutínio público substitui, de alguma forma, os mecanismos de mercado, um substituto também deve ser encontrado nas empresas públicas para o empresário capitalista. Assim como existe o capitalista especulativo e predatório, existe também o dirigente que chega à frente de empresas públicas por vias políticas ou de relacionamento pessoal, e que não tem maior compromisso com os objetivos das empresas que dirige, e sim com os dividendos políticos e pessoais que possam derivar delas a curto prazo. O pânico que assola nossas empresas estatais ante qualquer ameaça de mudança de chefia é uma indicação da freqüência com a qual este tipo de fenômeno ocorre.

É certo que as empresas públicas devem ser dirigidas com sentido político, ou seja, tendo em vista a realização dos interesses nacionais, definidos por quem de direito. Isto é muito diferente, no entanto, do jogo de interesses pequenos que fazem a política do dia-a-dia, e dos quais as empresas públicas deveriam ser protegidas. A escolha adequada destas lideranças, que tenham não somente a confiança política do governo, mas, também, a confiança profissional e técnica da comunidade especializada e da opinião pública, é essencial para que estas empresas, que são as grandes agências de execução das políticas governamentais, possam corresponder a seus custos e a suas funções.

É a presença destes elementos de desmoralização, segredo excessivo e instabilidade política que constituem o núcleo do problema da estatização de setores importantes da economia brasileira. O resto é, basicamente, um simples jogo de interesses contrariados.